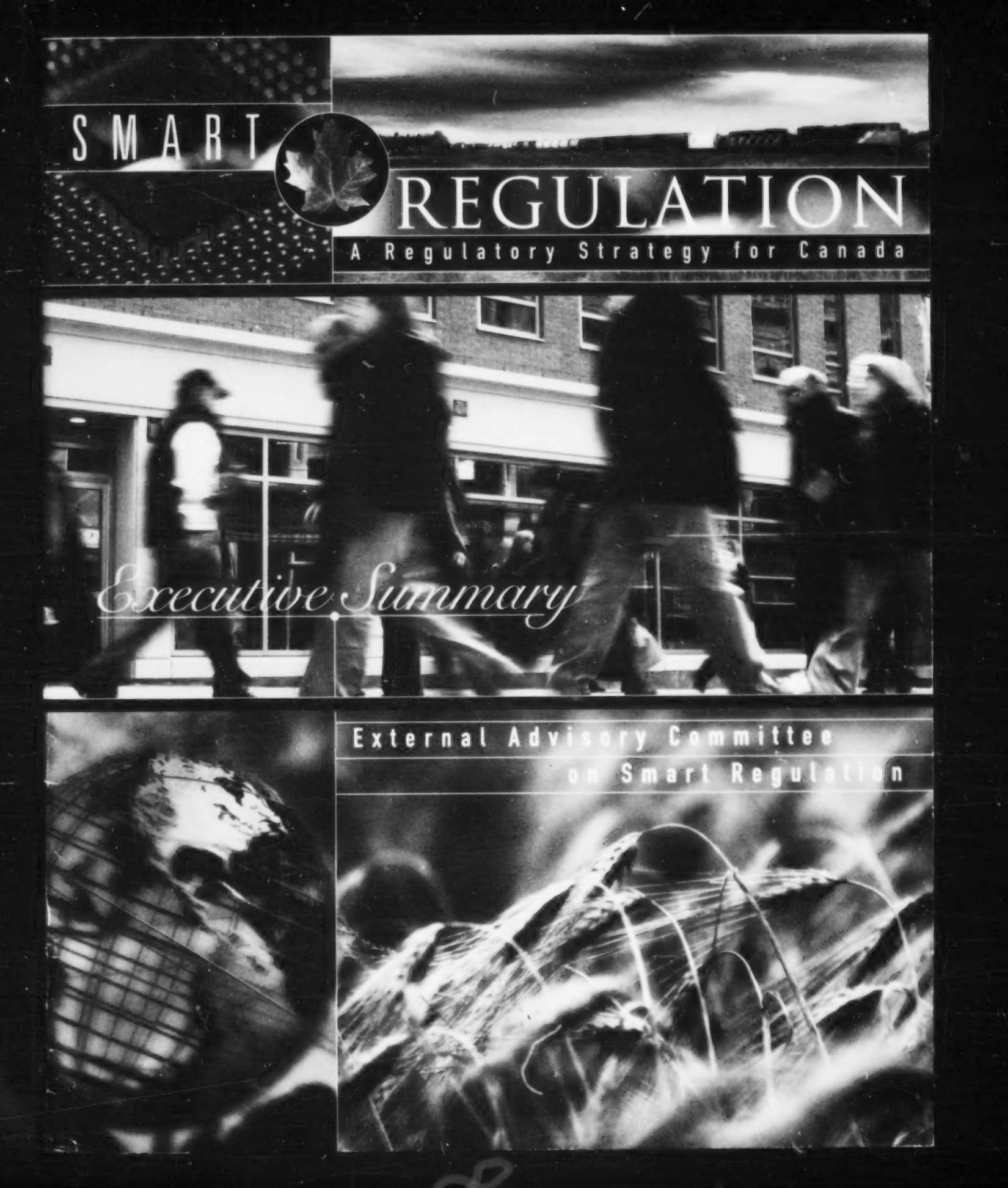
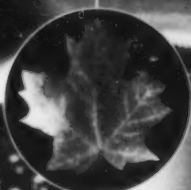




SMART



REGULATION

A Regulatory Strategy for Canada



Executive Summary



External Advisory Committee
on Smart Regulation



SMART REGULATION

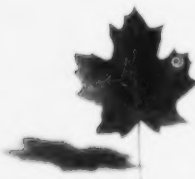
A Regulatory Strategy for Canada

Report to the Government of Canada

EXECUTIVE SUMMARY

External Advisory Committee on Smart Regulation

September 2004



MESSAGE FROM THE CHAIR

I am very proud to present the final report of the External Advisory Committee on Smart Regulation. I accepted the invitation to chair this Committee a little over a year ago because I was convinced that there is a connection between regulation and the high quality of life enjoyed by Canadians and yet, at the same time, I observed an increasingly profound disconnect between the regulatory system and 21st century reality. I was deeply concerned that without rapid and significant change, Canada's ability to innovate and provide citizens with high levels of protection would be impaired.

The Committee and I brought to the task a strong commitment and a huge desire to be agents of change. Change must be anchored within a solid value system. As a Committee, we spent considerable time defining the vision and principles underpinning the value system of Smart Regulation, an approach which remains the foundation of the report's recommendations. Our definition of success as a Committee included not only developing innovative recommendations but also facilitating profound change in the practices and culture of regulatory departments. We are pleased to report that we have already begun to witness this change and it is our hope that this report will help to accelerate and sustain it.

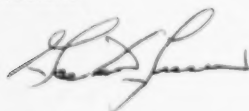
Over the last year, as I was talking about the work of the Committee, I was often told — although not cynically — that I was an idealist. I admit that the bar we are setting in this report is high. However, anything lower would imply that we do not trust in the ability of the government and federal public servants to take up this challenge, and we have no reason to believe that they are not up to it.

To meet this challenge, strong leadership at the senior political and public service levels will be required. Regulation is an important and powerful government intervention and must receive the attention it deserves.

Regulation is not only the business of government. Committee members are convinced that the transformation of the regulatory system will be realized only through increased cooperation among governments, industry, non-governmental organizations and interested citizens. Committee members believe that the principles of cooperation, timeliness and transparency should be embraced by all of these partners in the regulatory process. It is, therefore, our sincere hope that they, too, will be influenced by the work of the Committee.

Committee members want to thank the federal officials involved in regulation for the continuous support and openness they have shown us and our staff from the outset of this project. Our thanks also go to the different representatives from industry and non-governmental organizations, as well as the citizens who care about the regulatory system in Canada, for taking the time to share their experiences and perspectives on regulation with the Committee. We also appreciate the creativity and support of our Secretariat, whose dedication and enthusiasm have benefited the Committee's work over these past 15 months. All this support was necessary for the Committee to accomplish its mandate. I also want to express gratitude to my colleagues on the Committee who brought energy, generosity and respect to the task and made our work a learning experience.

Finally, it has been a privilege to serve my country as Chair of this Committee. The Committee hopes that its work will contribute to a permanent legacy that will improve the quality of life of all Canadians.



Gaëtan Lussier

External Advisory Committee on Smart Regulation

Chair

Mr. Gaëtan Lussier
Corporate Director
Brossard, Quebec

Members

Ms. Rita Burak
Chair, Hydro One Inc.
Toronto, Ontario

Mr. Bernd S. Christmas
Chief Executive Officer, Membertou First Nation
Membertou, Nova Scotia

Dr. Robert B. Church
Professor Emeritus, Medical Biochemistry and Molecular Biology
Faculty of Medicine, University of Calgary
Airdrie, Alberta

Mr. Richard Drouin
Chairman of the Board of Directors, Abitibi Consolidated
Québec City, Quebec

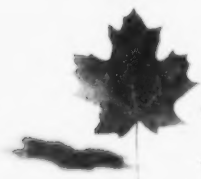
Mr. Scott H. Jacobs
Managing Director, Jacobs and Associates Inc.
Former Head of the OECD Programme on Regulatory Reform
Washington, D.C.

Ms. Louise Rozon
Director, Option Consommateurs
Candiac, Quebec

Mr. David Runnalls
President, International Institute for Sustainable Development
Winnipeg, Manitoba

Mr. Raymond I. Woods
Corporate Director
Calgary, Alberta

Mr. Robert J. Wright, C.M., Q.C.
Deputy Chairman, Teck Cominco Limited
Toronto, Ontario



OVERVIEW

The External Advisory Committee on Smart Regulation recommends major shifts in perspective and practice in its report. Canada has a sound regulatory foundation. But the Committee has found that the regulatory system is being challenged daily to be more effective, responsive, cost-efficient, transparent and accountable to Canadians.

The context in which the system operates has changed. Protecting citizens, consumers and the natural environment is a more demanding task in the 21st century. Businesses must perform more efficiently and be more innovative in a highly integrated international economy. Perhaps not surprisingly, the Committee heard from every major sector that the current regulatory system often acts as a constraint to innovation, competitiveness, investment and trade.

But Smart Regulation, as defined by the Committee, is not deregulation. Smart Regulation does not diminish protection, as some may fear. It strengthens the system of regulation so that Canadians can continue to enjoy a high quality of life in the 21st century. The Committee believes that regulation should support both social and economic achievement — providing citizens and consumers with the protection they need to feel safe, supporting the transition to sustainable development, encouraging a more dynamic economy and creating opportunities for Canadians and a model of regulatory excellence in the world.

The Committee's challenge was to identify how to improve the regulatory system in order to sustain Canada's well-being into the future. It has concluded that this objective cannot be realized without cooperation among governments, industry and citizens, which is why cooperation is at the heart of the Committee's proposed new regulatory strategy for Canada outlined in Part I of its report. Cooperation anchors its vision and principles statement and underlies many of its recommendations.

The Committee believes that the federal government must use regulation more strategically in the 21st century to advance Canadian interests and priorities. The way we regulate should be clearly seen to support national policies. As illustrated in Part II of the report, this means ensuring that our regulatory system supports the best health outcomes for Canadians, encourages innovation, sustainability and investment opportunities in Canada's manufacturing and natural resources sectors, enables First Nations economic development, and helps promote important, new industries like biotechnology.

What is Regulation?

Regulation in its broadest sense is equated with governing. It is a principle, rule or condition that governs the behaviour of citizens or enterprises. In this way, regulation is used by governments, in combination with other instruments such as taxation, program delivery and services, to achieve public policy objectives. Regulation is a key way by which governments work to protect the health, safety and socio-economic well-being of Canadians as well as Canada's natural environment. It contributes to ensuring a fair and efficient marketplace for industry and consumers. It also plays a role in establishing and maintaining market access and creating a climate conducive to trade and investment.

Regulation is part of a continuum of government action, which includes scientific and policy research, policy development, the creation of legislation and/or regulations and enforcement of the regulations. A high-performing system requires a close interrelationship between all four elements.

As demonstrated in this report, regulation encompasses a range of instruments that include formal rules, such as statutes, subordinate legislation (regulations) and ministerial orders, as well as less formal instruments, such as standards, guidelines, codes, and education and information campaigns.

What are the Consequences of Non-Action?

Regulation is a powerful instrument of government. However, the Committee has observed that it has not received the same attention as program spending and taxation. The Committee believes that Smart Regulation should become a major priority of the government, as the regulatory system is not sustainable at the level Canadians expect without fundamental and systemic changes. If the system is not aligned with new developments and 21st century practices, it may put Canadians' safety at risk and affect citizens' trust in government. Without change, it will limit Canadians' access, for example, to new medications, cleaner fuels and better jobs. An outdated system is an impediment to innovation and a drag on the economy because it can inhibit competitiveness, productivity, investment and the growth of key sectors. Other countries are reforming their systems, and Canada cannot afford to be left behind.

What is Driving the Need for Change?

The Committee concluded that certain 21st century realities make regulatory reform essential. It found that there is general agreement within the government that the system must be changed to take these realities into account. But this recognition has not yet been translated into daily practice.

- First, the speed of modern society has resulted in an explosion of new technologies, the rapid flow of commerce and instant access to information. Businesses are continually innovating to meet changing consumer needs, cut production costs and increase their market shares. In a knowledge-based economy, regulatory regimes have to adapt quickly to sustain effective protection and keep pace with innovation and entrepreneurship.
- Second, policy issues are increasingly complex and international in scope. The boundaries between once distinct areas and disciplines have become blurred (e.g. bioproducts). In addition, major new policy directions have emerged, such as sustainable development, which will have profound implications for regulators. In this changing policy context, departments and governments must increasingly work together in defining effective regulatory strategies.
- Third, public expectations of government have risen, and at times they conflict, as citizens ask for more freedom of choice in some areas, increased regulation in others, and greater accountability and transparency.

What Needs to be Improved?

- **The importance of getting our national house in order.** The harshest criticism of current regulatory practice is the lack of cooperation and coordination between federal government departments and among federal, provincial and territorial governments. From the average consumer to the largest multinational enterprise, the Committee heard that governments need to stop fighting over jurisdiction and find ways to work together on behalf of citizens and industry.
- **The need for a more strategic international regulatory approach.** International cooperation is increasingly necessary to provide high levels of consumer, social and environmental protection. It is no longer possible to protect Canadians' health and safety and provide access to innovative products — and do it all ourselves. From a business perspective, Canada must be more strategic in its regulatory relations with trading partners. A key irritant for industry is the proliferation of minor differences between Canadian and American regulations, given an increasingly integrated North American market. Minimizing these differences would remove wasteful duplication and reduce costs for consumers, industry and government.

- **The value of other perspectives.** The Committee's deliberations were enriched and informed by the involvement of consumer, industry, Aboriginal and environmental voices. While governments have a central responsibility to maintain the regulatory system, they need the input and insights of businesses, non-governmental organizations and other stakeholders to ensure that the system is relevant and effective.
- **The necessity for more cost-effective, timely processes.** The Committee heard repeatedly that the government takes too long to design regulations and complete approvals. Slowness is sometimes equated with higher protection. In a fast-paced environment, however, a sluggish process can have grave implications for human and animal health. It can be the determining factor in a small Canadian business remaining viable or international investment leaving Canada in favour of a more streamlined regulatory environment elsewhere.
- **More focus on results.** Increasingly, many regulatees have the knowledge and capacity to meet regulatory goals without the need for detailed prescriptions about how they should do it. With the right monitoring and assessment strategies in place, Canada can and should be more bold in its use of performance-based regulations and other alternative instruments.
- **Better performance and accountability measurement.** The government's stakeholders want much more emphasis placed on performance and accountability in the future. The Committee found that there is no systematic review of federal regulations to determine if they are still doing the job intended, including whether they are based on the latest scientific developments, as well as their effect on citizens and businesses. The regulatory process should encourage continuous improvement. Regulators must be clear and transparent with Canadians about the results they want to achieve and how they will measure them. There must also be recourse — an independent third party — for when normal processes fail.
- **The need for cultural change.** The recommendations in the report, and the expectations of stakeholders, cannot be addressed by tinkering with the process. A major change in approach is needed, supported by training for government regulators and the commitment and drive of senior bureaucrats and parliamentarians.

Regulating in the Public Interest

Broadly speaking, regulation is meant to serve the public interest. The Committee found that there is no shared definition of the public interest among government departments. Therefore, some of its work was dedicated to developing a better overall understanding of the Canadian public interest in the 21st century as well as ways to assess the public interest in specific circumstances.

Recent studies have found that Canadians' views on regulatory reform have evolved considerably since the late 1980s. Canadians are more pragmatic than ideological. Citizens' demands for protection have increased over time; however, their views go well beyond the notion that more regulation is better. Canadians now see social, environmental and economic goals as intertwined. They believe that there is an excessive compliance burden on business. They also accept that markets, trade and competition serve both public and private interests. This represents an important change. Canadians believe that the government is ultimately responsible for the health and safety of citizens and the protection of the environment, but they can be flexible in how these objectives are attained, as long as the government is accountable for the results. Their trust is dependent on the system being fair, open, transparent and accountable.

Canadians have little tolerance for federal-provincial conflicts and they expect departments within the same government to coordinate their actions. From an international perspective, they are generally in favour of greater cooperation, in particular through multilateral international bodies, and they will also support bilateral cooperation, including Canada-U.S. regulatory cooperation, if it means strengthened regulatory standards or if it represents a more cost-efficient way to achieve the desired results.

What is Smart Regulation?

Smart Regulation is both protecting and enabling. It involves using the regulatory system to generate social and environmental benefits while enhancing the conditions for a competitive and innovative economy that will attract investment and skilled workers and sustain a high quality of life for Canadians. It is about making regulation as effective as possible — and making sure it is never more complicated or costly than it has to be.

Smart Regulation is more responsive regulation. An effective regulatory system must be self-renewing and keep up with developments in science, technology and global markets. Smart Regulation is acting quickly and deliberately to contain or prevent risks and enable innovation and opportunity so that Canadians receive the benefits of new knowledge. This also means giving regulatees more flexibility in terms of how results are achieved, as long as high standards are upheld and accountability measures are in place.

Smart Regulation is governing cooperatively for the public interest. In a modern regulatory system, regulation is a shared responsibility in which governments, citizens and industry all have an active role to play in making the system more effective. Smart Regulation is taking into account the views of citizens and also being attentive to firms and the challenges they face in an international economy. It is realizing that the regulatory system is part of a complex global system which requires governments and government departments and agencies to work better together towards common goals.

In summary, Smart Regulation offers Canada the opportunity to:

- support and enable Canadian social, environmental and economic priorities;
- achieve high standards of protection for citizens;
- support the transition to sustainable development;
- enhance business confidence and public trust in Canada's regulatory system;
- position Canada internationally as a place to do business;
- help Canadians take advantage of new knowledge; and
- make better use of government resources.



VISION AND PRINCIPLES FOR SMART REGULATION

Governments, citizens and businesses will work together to build a national regulatory system that maximizes the benefits of regulation for all Canadians, enables them to take advantage of new knowledge and supports Canada's participation in an international economy. Within this vision are three components:

Trust – *The regulatory system must instil trust, confidence and credibility at home and abroad in Canadian products and services, markets and government institutions.*

Innovation – *The regulatory system must enhance market performance and support innovation, competitiveness, entrepreneurship and investment in the Canadian economy.*

Protection – *The regulatory system must demonstrate to citizens that the public interest, which includes such issues as human health and safety and environmental protection, will be safeguarded within dynamic global markets.*

Principles:

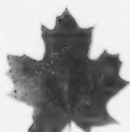
EFFECTIVENESS – Regulation must achieve its intended policy objectives and must advance national priorities. It should be based primarily on standards and performance targets, rather than on how those targets are achieved, in order to provide flexibility while serving the public interest. Regulation should be supported by evidence and should reflect the latest knowledge. Regulatory measures must be regularly and systematically reviewed and, where necessary, eliminated or modified; and new measures must be created to take into account changing consumer preferences and expectations, scientific and technological advances and changing business environments.

COST-EFFICIENCY – Regulatory analytical requirements, measures and enforcement should be commensurate with the risks and problems involved. The appropriate instrument mix should be designed and implemented in the least costly manner possible to achieve the desired policy objectives. Single windows between departments and between jurisdictions should be offered. Regulators must understand the cumulative impact of regulation and seek to avoid overlap, duplication, inconsistency and unintended consequences.

TIMELINESS – Regulatory decisions and government services must be provided in a manner that reflects the pace at which new knowledge develops, consumer needs evolve and business now operates. Timeframes and standards for decision making should be developed and enforced.

TRANSPARENCY – The accessibility and transparency of the regulatory system must be maximized to promote learning and information sharing and to build public trust at home and abroad in the quality of Canadian regulation and the integrity of the process. Policy objectives should be clearly defined. Regulators must explain their priorities and decisions, show why and how these decisions are in the public interest, and be subject to public scrutiny. Information on regulatory programs and compliance requirements should be readily available in print and electronic formats. The regulatory system should be more predictable to provide certainty to those being regulated. Citizens and business should participate through active consultation and engagement.

ACCOUNTABILITY AND PERFORMANCE – Regulators must account for their performance. They need to announce their intended results and demonstrate their progress in achieving them. Performance should be monitored, measured and reported on publicly. Results should be used to modify regulatory programs and should be systematically reported to the public. Regulatory systems must be fair and consistent. Complaints and appeals procedures should also be established, well publicized, accessible, fair and effective.



PART I – A Regulatory Strategy for the 21st Century

The following two sections summarize the key recommendations in the Committee's report.

International Regulatory Cooperation

The federal government should include international regulatory cooperation as a distinct component of Canadian foreign policy and develop a strategic policy framework that identifies priorities for coordinated federal and national action. The primary and immediate focus of international efforts should be North America. At the same time, the government should not diminish its commitment to working with international standard-setting bodies and other jurisdictions such as the European Union. The government should adopt international approaches wherever possible and limit specific Canadian regulatory requirements to where they are needed to support an important national priority, constitutional values or unique Canadian circumstances.

Federal-Provincial-Territorial Regulatory Cooperation

The federal government should pay urgent attention to creating a more seamless regulatory environment in Canada. Cooperation should be formalized in a discussion by First Ministers. A new joint arrangement should be established that focuses on key priorities, beginning with the process for environmental assessments, which should also involve Aboriginal peoples where they have key interests. The federal government should ensure the early involvement of provincial/territorial governments in developing Canadian positions on international regulatory issues that have an impact on their jurisdiction.

Federal Regulatory Coordination

To provide more coordinated regulatory intervention, the Privy Council Office (PCO) should establish the necessary mechanisms to support interdepartmental discussion and foster the development of government-wide regulatory positions. These mechanisms should be complemented by the development and implementation of overarching regulatory policy frameworks to guide regulators and ensure coherent and integrated action. Single window services should be established to facilitate stakeholder access to the federal government. In the case of significant investment projects, coordinators with appropriate decision-making authority should be appointed to oversee federal regulatory involvement.

Risk Management

The federal government should develop a government-wide approach to risk management that includes risk prioritization, risk assessment, and risk communication and consultation. Risk assessment should be based on the latest peer-reviewed scientific information and an examination of the public environment and citizens' risk tolerance. Departments should coordinate their risk assessment efforts, develop periodic risk profiles and allocate resources according to risk priorities. The federal government should establish processes for the use of precaution in decision making in certain situations. Risk communication guidelines should be developed.

Instruments for Government Action

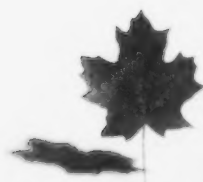
The federal government should develop a framework to guide the design and use of instruments and ensure that instrument decisions are appropriately challenged throughout the policy development cycle. The government should accelerate efforts to make the regulatory community more aware of the various instruments. Legislative constraints on creating mixes of policy instruments and using performance-based regulations should be eliminated. In addition, the government should examine expanding the appropriate use of economic instruments and Ecological Fiscal Reform in Canada.

The Regulatory Process

The federal government should give priority to developing a new federal Regulatory Policy that would apply to broader aspects of regulatory intervention, including statutes, and target procedural requirements according to level of risk or impact. It should introduce risk-based analyses, performance measurement and compliance and enforcement plans, and ensure that they are considered early in the analytical process. The government should devise approaches for the more timely development of regulations. It should improve its consultation techniques, including e-government, and develop new approaches and mechanisms to ensure accountability and provide recourse and oversight.

Government Capacity

The Committee believes that political commitment is a precondition to successfully creating and managing an effective Smart Regulation system. The federal government should develop measures to support a regulatory cultural change within government. The government should develop a comprehensive learning strategy for the regulatory community. Regulatory policy research and development agendas should also be developed and implemented in collaboration with appropriate partners from outside the public service to stimulate new thinking and innovation in regulation.



PART II – Sectors and Areas of Regulation

Manufacturing and Product Approval

The government should work with stakeholders to develop an inventory of regulatory differences, in particular between Canada and the U.S., and align regulatory requirements in cases where differences are not warranted. In addition, Canada should develop a comprehensive automotive policy framework in order to coordinate domestic automotive regulatory roles and objectives. With regard to the drug approval process, the government should review Canada's international cooperation framework for the regulation of therapeutics to achieve a level of performance reflecting international best practices. In the short term, the government should implement measures that permit the use of data produced and reviews performed in other jurisdictions when appropriate. In the longer term, the federal government should establish mechanisms to maximize the benefits to Canadians of the knowledge and capacity developed in other jurisdictions.

Biotechnology/Life Sciences

The federal government should develop and implement a comprehensive biotechnology regulatory strategy to provide a more coherent government-wide approach, ensure strategic leadership and report on progress. The government should address legislative gaps and review relevant legislation regularly to ensure that it remains appropriate. Building on Canada's leadership internationally in the regulation of food biotechnology, the government should identify areas where Canada would benefit from taking on a leadership role. Finally, the federal government should implement a new approach to engage all stakeholders on public policy issues with respect to biotechnology. This should include the sharing of information on current scientific evidence and risk management analysis.

Enabling First Nations Economic Development

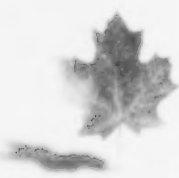
The federal government should move quickly to create an efficient, more responsive regulatory environment in First Nations communities. The government should accelerate its agenda to modernize the regulatory regime in First Nations communities and address regulatory gaps that inhibit the development of commercial and industrial projects on reserve land. The government should reduce the regulatory and administrative burden on First Nations communities and establish a centralized process to coordinate regulatory activity. In addition, the government should accelerate the development of initiatives to improve First Nations skills and capacity to make rules and manage regulations.

The Environmental Assessment Process

To address significant coordination challenges in this area, the federal government should begin discussions with provincial and territorial governments to develop a national integrated environmental assessment process for Canada. As a key step in this initiative, the government should establish a single environmental assessment agency to carry out assessments under federal jurisdiction. Substitution among regulatory authorities should be negotiated when an environmental assessment and other review processes are required on the same project. Strategic environmental assessments should be conducted at the outset of the process to give people an opportunity to discuss overall development issues. In addition, Fisheries and Oceans Canada should accelerate the implementation of planned improvements to its fish habitat system.

Oil and Gas Exploration and Development

The federal government should build upon the Mackenzie Gas Pipeline Cooperation Plan in order to create a broader, long-term regulatory cooperation framework among northern regulators that offers timeliness, transparency, predictability, clarity and certainty. A single window approach should be implemented to coordinate federal regulatory involvement in the North, and a federal coordinator with clear decision-making authority should be appointed to ensure the efficient regulation of the Mackenzie Gas Pipeline. Finally, the federal government should support capacity-building initiatives for northern regulators, including Aboriginal communities. Regarding the offshore, Fisheries and Oceans Canada should ensure that regulations developed under the *Oceans Act* are established in collaboration with other jurisdictions and stakeholders. An overarching policy framework for the offshore should be established to guide federal interaction with industry and stakeholders. These efforts should be complemented by the development of performance-based regulations, where appropriate.



PART III – Making it Happen

The Committee recognizes that the scope of its report is large and that the recommendations it proposes are ambitious. The Committee often heard that the problem with the regulatory system is not one big issue but many little issues, which make the system daunting for those *who have to understand and comply with it*. These kinds of issues call for change at the strategic, organizational and cultural levels.

Such a transformation will not happen without strong political leadership at the most senior levels. The federal public service will need clear direction and support from the government to implement these changes. The government must be accountable for setting a course of action and the public service for implementing it promptly. The responsibility is upon parliamentarians, provincial and territorial governments, industry and businesses, non-governmental organizations and interested citizens to work together with the federal government and take an active part in the transformation of the regulatory system. A willingness to share issues, an open mind to listen to other perspectives, and a commitment to finding solutions in the interest of all Canadians and the future of the country are preconditions without which the proposed changes will not happen. This is why the Committee has insisted on cooperation as a key theme of its report.

The Committee often heard that one of the biggest challenges to Smart Regulation would be its sustained implementation and translation into new departmental practices. Indeed, during the Committee's consultations, many people questioned the federal government's willingness and ability to implement the kind of changes proposed by the Committee. The following nine initiatives are intended to "kick start" the government's implementation of Smart Regulation. They constitute a short-term action plan to be initiated and implemented within the next 18 months, to the greatest extent possible.

1. Transitioning to Smart Regulation – The government should commit to making all new regulation "smart." In the short term, one way to achieve this is to ask departments and agencies to add a section to the Regulatory Impact Analysis Statement to demonstrate how the proposed regulation is consistent with a Smart Regulation approach. This will require direction and leadership from the Privy Council Office. Over the longer term, the way PCO exercises its challenge function should be strengthened. PCO should lead and manage a federal regulatory agenda to enable effective priority setting and support departments in implementing Smart Regulation.

2. Developing a regulatory policy for the 21st century – The government should develop a new federal Regulatory Policy by September 2005 embodying the vision and principles as well as the directions proposed by the Committee.

3. Supporting a learning regulatory community – An essential initial step in effecting a regulatory "cultural change" is to implement a Smart Regulation learning strategy for the regulatory community. Such a strategy would include the sharing of best practices, mobility across departments, orientation courses and a system to disseminate knowledge across regulatory departments and agencies.

4. Developing multistakeholder "swat teams" – Based on the principle of cooperation and on the recommendation to review the current stock of regulation, "swat teams" for industry sectors should be established to help lead regulatory reform processes. In addition to the relevant federal departments, these teams would include representatives from industry,

provincial/territorial governments, Aboriginal organizations, non-governmental organizations, Canadian scientists from universities or centres of excellence and others as appropriate. Their objective would be to make recommendations to ensure that regulation affecting an industry sector is "smart." The swat teams would be given a six-month term of reference to do the following:

- identify regulatory issues that can and should be addressed immediately;
- identify issues with a broader scope that will require other departments and stakeholders to resolve them (e.g. the *Competition Act* and intellectual property issues); and
- develop work plans for more complex, long-term issues.

The swat teams would report to a designated minister. As an initial step, three swat teams should be created by December 2004, with the commitment to cover all sectors of the Canadian economy by the end of 2007.

5. Simplifying the environmental assessment process – The Minister of the Environment should initiate discussions immediately with the provinces and territories to explore the possibility of creating a national approach for environmental assessments. The situation should be assessed by June 2005. Should there be no interest from provincial and territorial governments or if progress is too slow, the federal government should create a single federal environmental assessment agency and implement other measures to improve the environmental assessment process.

6. Improving federal-provincial-territorial cooperation – Addressing coordination issues between orders of government is an essential step in developing more coherent regulatory approaches in Canada. Developing a cooperative Smart Regulation approach should be identified as an agenda item for a forthcoming First Ministers' meeting. Environmental assessments should be a priority for discussion.

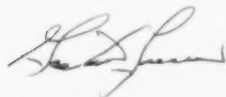
7. Addressing regulatory gaps in First Nations communities – The government should move quickly to address regulatory gaps (e.g. in the areas of health, safety, and environmental protection and enforcement) that inhibit the development of commercial and industrial projects and other economic activity on reserve lands. The government should commit to provide First Nations communities with the appropriate regulatory framework to launch economic development projects within the next 12 months.

8. Reducing small regulatory differences between Canada and the U.S. – The Committee has highlighted the myriad small differences between Canadian and American regulations as an important issue. The federal government should take immediate steps in this regard. A designated minister should invite interested stakeholders to identify, by the end of December 2004, those regulatory differences for which elimination would not impede Canadian social and environmental objectives. Each should be examined against the set of criteria for specific Canadian requirements proposed by the Committee. By June 2005, recommendations should be made to the relevant ministers, who should take steps to immediately implement the recommendations.

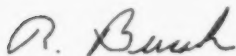
9. Enhancing access to the federal government – The federal government should establish mechanisms in the next six months to provide an opportunity to stakeholders and citizens to challenge regulatory performance and decisions. The authority given to such mechanisms could include mediation, investigation, convening public hearings and making recommendations.

EXTERNAL ADVISORY COMMITTEE ON SMART REGULATION

We, the members of the External Advisory Committee on Smart Regulation, are pleased to present the report, *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*, and believe that the realization of its vision will benefit Canadians in the 21st century.



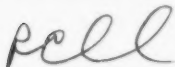
Mr. Gaëtan Lussier, Chair



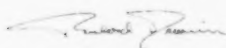
Ms. Rita Burak



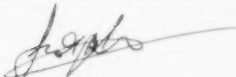
Mr. Bernd S. Christmas



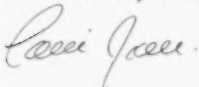
Dr. Robert B. Church



Mr. Richard Drouin



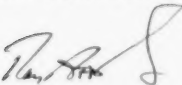
Mr. Scott H. Jacobs



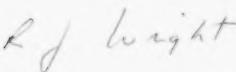
Ms. Louise Rozon



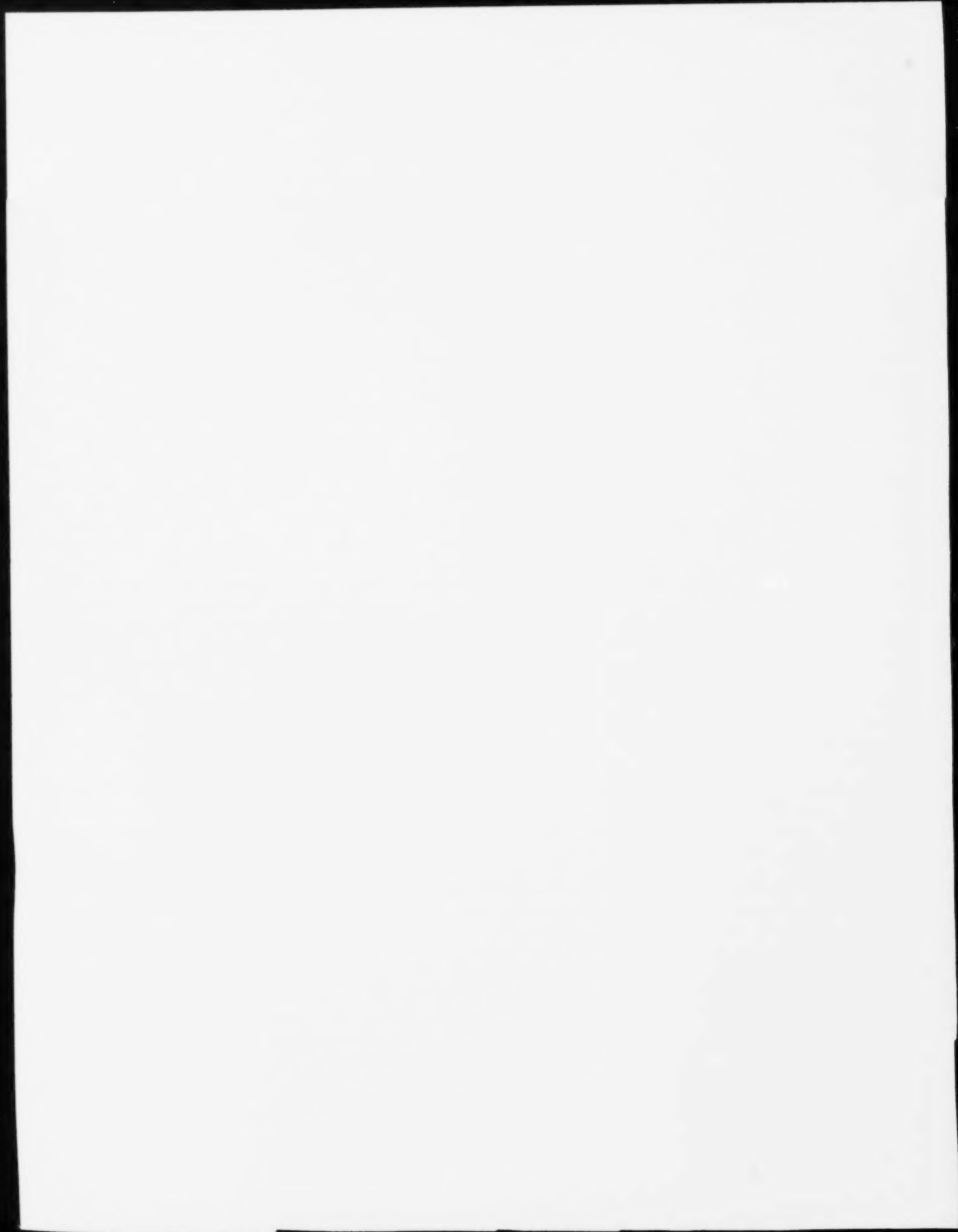
Mr. David Runnalls

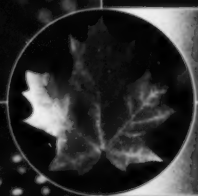


Mr. Raymond I. Woods



Mr. Robert J. Wright, C.M., Q.C.





LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Une stratégie réglementaire pour le Canada



Sommaire



Comité consultatif externe
sur la réglementation intelligente



LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Une stratégie réglementaire pour le Canada

Rapport au gouvernement du Canada

SOMMAIRE

Comité consultatif externe sur la
réglementation intelligente
Septembre 2004



MOT DU PRÉSIDENT

Je suis très heureux de déposer le rapport final du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente. Il y a un peu plus d'un an, lorsque j'ai accepté l'invitation de présider ce comité, j'étais fermement convaincu qu'il existait un lien entre la réglementation et le niveau de vie élevé des Canadiens, mais je constatais en même temps que le système réglementaire était de moins en moins adapté aux réalités du XXI^e siècle. Je m'inquiétais vivement du fait que le Canada verrait diminuer sa capacité d'innover et d'offrir des niveaux de protection élevés à ses citoyens si des changements importants n'étaient pas apportés.

Les membres du Comité et moi nous sommes engagés à fond dans notre démarche et avons manifesté une volonté très ferme d'être des agents de changement. Il importe toutefois que ce changement soit ancré dans un système de valeurs solide. Le Comité a longuement réfléchi à la définition de la vision et des principes qui soutiennent les valeurs de la réglementation intelligente, une approche sur laquelle demeurent fondées ses recommandations. Pour le Comité, le succès consiste à élaborer des recommandations novatrices, mais aussi à faciliter un changement profond dans les pratiques et la culture des ministères. Nous avons constaté avec bonheur que le changement est déjà amorcé et nous espérons que le présent rapport permettra d'en accélérer et d'en soutenir le rythme.

Au cours de la dernière année, on m'a souvent dit, sans sarcasme, que j'étais idéaliste, quand je parlais du travail du Comité. Je reconnais que nous plaçons la barre très haute dans ce rapport. Cependant, en agissant autrement, nous aurions pu laisser croire que nous n'avions pas confiance envers la capacité du gouvernement et de la fonction publique à relever le défi. Or, nous n'avons aucune raison d'en douter. Pour relever ce défi, il faudra que les autorités politiques et les hauts fonctionnaires exercent un solide leadership. La réglementation est un outil important et puissant du gouvernement et elle doit recevoir toute l'attention qu'elle mérite.

En outre, la réglementation n'est pas seulement l'affaire du gouvernement. Les membres du Comité sont d'ailleurs convaincus que la transformation du système réglementaire repose sur une coopération accrue entre les gouvernements, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les citoyens intéressés. Ils croient que tous les partenaires du processus réglementaire devraient souscrire aux principes de la coopération, de la rapidité d'action et de la transparence et espèrent sincèrement que leurs travaux sauront les influencer.

Les membres du Comité tiennent à remercier les fonctionnaires fédéraux responsables de la réglementation pour l'appui soutenu et l'ouverture dont ils ont fait montre auprès du Comité et de son personnel tout au long du projet. Ils remercient également les différents représentants de l'industrie et des organisations non gouvernementales, et tous les citoyens qui se soucient du système de réglementation du Canada d'avoir pris le temps de partager leurs expériences et leurs points de vue avec le Comité. Les membres du Comité sont par ailleurs reconnaissants envers le personnel de leur secrétariat, dont la créativité, le soutien, le dévouement et l'enthousiasme ont été fort appréciés au cours des 15 derniers mois. Le Comité n'aurait pu accomplir son mandat sans leur précieuse collaboration. J'exprime aussi ma gratitude à mes collègues qui ont amené au Comité leur énergie, leur générosité et leur respect du mandat à accomplir et nous ont permis, à tous, de vivre une expérience extrêmement enrichissante.

Je ne saurais conclure sans souligner que ce fut pour moi un réel privilège de servir mon pays à titre de président de ce comité. Le Comité espère que son rapport aura des retombées permanentes qui amélioreront la qualité de vie de tous les Canadiens.

Gaëtan Lussier

Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente

Président

M. Gaëtan Lussier
Administrateur de sociétés
Brossard (Québec)

Membres

M^{me} Rita Burak
Présidente de Hydro One Inc.
Toronto (Ontario)

M. Bernd S. Christmas
Premier dirigeant, Première nation Membertou
Membertou (Nouvelle-Écosse)

D^r Robert B. Church
Professeur émérite, Biochimie médicale et biologie moléculaire
Faculté de médecine, Université de Calgary
Airdrie (Alberta)

M. Richard Drouin
Président du conseil d'administration, Abitibi Consolidated
Québec (Québec)

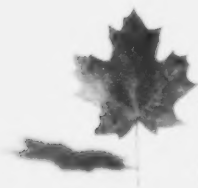
M. Scott H. Jacobs
Directeur exécutif, Jacobs and Associates Inc.
Ex-directeur du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation
Washington, D.C.

M^{me} Louise Rozon
Directrice, Option Consommateurs
Candiac (Québec)

M. David Runnalls
Président, Institut international pour le développement durable
Winnipeg (Manitoba)

M. Raymond I. Woods
Administrateur de sociétés
Calgary (Alberta)

M. Robert J. Wright, C.M., c.r.
Vice-président, Teck Cominco Limited
Toronto (Ontario)



VUE D'ENSEMBLE

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente recommande dans son rapport un changement majeur de la perspective et des pratiques canadiennes. Le Canada a de solides assises réglementaires qui, toutefois, selon les observations du Comité, sont soumises à des pressions constantes en vue d'accroître l'efficacité, l'adaptabilité, l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du système réglementaire envers les Canadiens.

Le contexte dans lequel le système s'applique a évolué de telle sorte qu'il est aujourd'hui de plus en plus exigeant d'assurer la protection des citoyens, des consommateurs et de l'environnement naturel. Dans une économie internationale hautement intégrée, les entreprises doivent accroître leur efficacité et leur créativité. Il n'est peut-être donc pas étonnant que le Comité ait entendu chaque secteur d'importance lui signaler que le système réglementaire actuel constitue souvent un obstacle à l'innovation, à la compétitivité, à l'investissement et au commerce.

Cependant, selon la définition du Comité, la réglementation intelligente n'est pas synonyme de déréglementation. La réglementation intelligente ne diminue en rien la protection, comme certains peuvent le craindre. Au contraire, elle renforce le système réglementaire de manière à ce que les Canadiens puissent continuer à jouir d'un niveau de vie élevé au XXI^e siècle. Le Comité croit que la réglementation devrait soutenir des réalisations à la fois sociales et économiques, et dès lors offrir aux citoyens et aux consommateurs la protection dont ils ont besoin pour se sentir en sécurité, soutenir la transition vers le développement durable, favoriser une économie plus dynamique et créer des possibilités pour les Canadiens tout en devenant un modèle d'excellence à l'échelle internationale.

Le Comité avait pour défi de déterminer des façons d'améliorer le système réglementaire en vue de préserver le bien-être du Canada dans l'avenir. Il a conclu que cet objectif ne peut être atteint sans la coopération des gouvernements, de l'industrie et des citoyens. C'est pourquoi la coopération est au cœur de la nouvelle stratégie réglementaire proposée par le Comité et présentée dans la partie I de son rapport. La coopération est le point d'ancrage de la vision et des principes du Comité et sous-tend bon nombre de ses recommandations.

Qu'est-ce que la réglementation?

La réglementation, dans son sens le plus vaste, s'apparente à la gouvernance. C'est un principe, une règle ou une condition qui gouverne le comportement des citoyens ou des entreprises. En ce sens, la réglementation est utilisée par les gouvernements, de concert avec d'autres instruments tels que la taxation et la prestation de programmes et services, en vue d'atteindre des objectifs politiques publics. La réglementation est un outil important dont se servent les gouvernements pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être socioéconomique des Canadiens, ainsi que l'environnement naturel du Canada. Elle aide à garantir aux industries et aux consommateurs l'accès à un marché équitable et efficace. Elle joue aussi un rôle important dans l'établissement et le maintien d'un accès aux marchés et la création d'un contexte propice au commerce et à l'investissement.

La réglementation s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale, qui comprend la recherche scientifique et stratégique, l'élaboration de politiques, la création de lois et de règlements et l'exécution des réglementations. Un système de réglementation hautement performant exige des interrelations étroites entre ces quatre éléments.

Comme il est démontré dans ce rapport, la réglementation englobe une série d'instruments qui comprennent des règles officielles, comme des lois, une législation subordonnée (des règlements) et des décrets ministériels, ainsi que des instruments à caractère moins officiel, comme des normes, des lignes directrices, des codes et des campagnes d'information.

Le Comité croit que le gouvernement fédéral doit utiliser la réglementation de façon plus stratégique au XXI^e siècle, dans le but de promouvoir les intérêts et les priorités du Canada. L'approche du Canada sur le plan de la réglementation devrait être d'emblée considérée comme un soutien de ses orientations nationales. Comme en témoigne la partie II du rapport, il faut faire en sorte que notre système réglementaire permette l'atteinte des meilleurs résultats possibles pour les Canadiens sur le plan de la santé, qu'il favorise l'innovation, la durabilité et les occasions d'investissement dans les secteurs de la fabrication et des ressources naturelles, qu'il permette le développement économique des Premières nations et qu'il contribue à promouvoir de nouvelles industries d'importance, comme la biotechnologie.

Quelles sont les conséquences de l'inaction?

La réglementation est un outil puissant du gouvernement. Le Comité a toutefois observé qu'elle ne fait pas l'objet de la même attention que les dépenses de programmes et la fiscalité. Selon le Comité, la réglementation intelligente devrait devenir une priorité majeure du gouvernement, car le système réglementaire n'est pas viable au niveau souhaité par les Canadiens si des changements fondamentaux et systémiques ne lui sont pas apportés. Si le système n'est pas axé sur les innovations et les pratiques du XXI^e siècle, il peut mettre la sécurité des Canadiens en péril et amoindrir la confiance des citoyens envers le gouvernement. Par ailleurs, si aucune modification ne lui est apportée, le système réglementaire limitera l'accès des Canadiens notamment à de nouveaux médicaments, à des carburants moins polluants et à de meilleurs emplois. Un système réglementaire désuet est un obstacle à l'innovation et au développement économique, car il freine la compétitivité, la productivité, les investissements et la croissance de secteurs clés. D'autres pays procèdent actuellement à la réforme de leur système réglementaire et le Canada doit absolument emboîter le pas.

D'où vient le besoin de changement?

Le Comité a conclu que certaines réalités du XXI^e siècle rendent nécessaire une réforme réglementaire. Il a constaté que la nécessité de modifier le système pour tenir compte de ces réalités fait l'objet d'un consensus général au sein du gouvernement. Cette reconnaissance ne s'est toutefois pas encore traduite dans la pratique quotidienne.

- Premièrement, le rythme accéléré de la vie moderne a entraîné une explosion des nouvelles technologies, le mouvement rapide du commerce et l'accès instantané à l'information. Les entreprises innovent continuellement pour répondre aux demandes en évolution constante des consommateurs, réduire leurs coûts de production et accroître leur part de marché. Dans une économie axée sur le savoir, les régimes réglementaires doivent s'adapter rapidement à l'innovation et à l'entrepreneuriat tout en maintenant une protection efficace.
- Deuxièmement, les questions stratégiques sont de plus en plus complexes et de portée internationale. Les frontières entre des régions et des disciplines qui étaient autrefois précises sont devenues floues (p. ex. les bioproduits). De plus, de nouvelles orientations politiques d'importance ont vu le jour, notamment en matière de développement durable, et auront des incidences profondes sur le travail des organismes de réglementation. Dans ce contexte politique en évolution, les ministères et les gouvernements doivent de plus en plus travailler de concert pour élaborer des stratégies réglementaires efficaces.
- Troisièmement, les attentes de la population à l'égard des gouvernements augmentent et sont parfois incompatibles, les citoyens désirant une plus grande liberté de choix dans certains domaines et une réglementation plus sévère dans d'autres, ainsi que davantage d'imputabilité et de transparence.

Qu'est-ce qui doit être amélioré?

- **L'importance pour le gouvernement de mettre de l'ordre dans ses affaires.** La critique la plus virulente envers les pratiques actuelles de la réglementation porte sur le manque de coopération et de coordination entre les ministères fédéraux et entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Du consommateur moyen à la très grande entreprise multinationale, tous ont indiqué au Comité que les gouvernements doivent cesser de lutter pour défendre leurs champs de compétence et trouver des moyens de travailler ensemble au nom des citoyens et de l'industrie.
- **La nécessité d'adopter une approche réglementaire internationale plus stratégique.** Pour assurer des niveaux de protection élevés pour les consommateurs, la société et l'environnement, il faut de plus en plus recourir à la coopération internationale. Nous ne pouvons plus arriver seuls à protéger la santé et la sécurité des Canadiens et à donner accès à des produits innovateurs. À titre de nation commerçante, le Canada doit être plus stratégique dans ses relations en matière réglementaire avec ses partenaires commerciaux. Un des principaux sujets d'irritation pour l'industrie est lié à la prolifération de différences mineures entre les règlements canadiens et les règlements américains, surtout dans le contexte d'un marché nord-américain de plus en plus intégré. En réduisant le plus possible ces différences, on mettrait fin aux chevauchements inutiles et on réduirait les coûts pour les consommateurs, l'industrie et le gouvernement.
- **La valeur des autres points de vue.** La participation des consommateurs, de l'industrie, des Autochtones et des environnementalistes a enrichi les délibérations du Comité. Bien que la responsabilité centrale par rapport au système réglementaire incombe aux gouvernements, ceux-ci ont besoin des opinions et des commentaires des entreprises, des organisations non gouvernementales et des autres parties intéressées pour garantir la pertinence et l'efficacité du système.
- **La nécessité d'une efficacité et d'une rapidité d'action accrues par rapport aux processus.** Le Comité a entendu à maintes reprises que le gouvernement met trop de temps à élaborer les règlements et à les approuver. La lenteur du processus est parfois associée à un niveau de protection élevé. Or, dans un environnement où tout évolue très vite, cette lenteur risque d'avoir des incidences graves sur la santé des humains et des animaux. Elle peut également être un facteur déterminant de la viabilité des petites entreprises et de la décision des investisseurs internationaux de quitter le Canada pour s'établir ailleurs, là où l'environnement réglementaire est moins lourd.
- **L'importance d'axer davantage la réglementation sur les résultats.** Les personnes et les organismes touchés par la réglementation ont de plus en plus les connaissances et les capacités requises pour atteindre les objectifs visés par la réglementation sans qu'il soit nécessaire de leur indiquer de manière détaillée comment ils doivent s'y prendre. Avec la mise en place de stratégies de surveillance et d'évaluation adéquates, le Canada pourrait et devrait être plus audacieux dans son recours à des règlements axés sur le rendement et à d'autres instruments.
- **L'amélioration des évaluations du rendement et de l'imputabilité.** Tous les intervenants souhaitent que l'on accorde dorénavant une plus grande importance au rendement et à l'imputabilité. Le Comité a constaté qu'on ne fait pas d'examen systématique périodique des règlements fédéraux pour vérifier s'ils continuent d'atteindre leurs objectifs, notamment s'ils reposent bien sur les percées scientifiques les plus récentes, et quels en sont les effets sur les citoyens et les entreprises. Le processus réglementaire devrait favoriser l'amélioration continue. Les organismes de réglementation doivent faire montre de clarté et de transparence envers les Canadiens en ce qui a trait aux résultats qu'ils veulent atteindre et à la manière dont ils les mesureront. Ils doivent également prévoir un processus faisant appel à une tierce partie indépendante lorsque le processus normal échoue.

- **La nécessité d'un changement de culture.** Il ne sera pas possible de donner suite aux recommandations de ce rapport et de répondre aux attentes des parties intéressées en n'apportant que des changements mineurs au système réglementaire actuel. Il faut adopter une façon de procéder fort différente qui s'appuiera sur la formation des responsables gouvernementaux de la réglementation, et l'engagement et la motivation des hauts fonctionnaires et des parlementaires.

Réglementer dans l'intérêt public

En règle générale, la réglementation a pour but de servir l'intérêt public. Le Comité a constaté que les divers ministères ne partagent pas une même définition de l'intérêt public. Par conséquent, il a consacré une partie de ses efforts à une meilleure compréhension globale de l'intérêt public canadien au XXI^e siècle et à la recherche de moyens d'évaluer l'intérêt public en certaines circonstances.

Des études récentes ont démontré que les opinions des Canadiens sur la réforme réglementaire avaient considérablement évolué depuis la fin des années 80. Les Canadiens sont plus pragmatiques qu'idéologiques. Leurs exigences en matière de protection ont augmenté avec le temps; toutefois, leurs commentaires indiquent qu'un accroissement purement quantitatif des mesures réglementaires ne les satisferait pas pleinement. Les Canadiens considèrent actuellement que les objectifs sociaux, environnementaux et économiques sont interdépendants. Ils pensent qu'un fardeau réglementaire excessif est imposé aux entreprises. Ils acceptent en outre que les marchés, le commerce et la concurrence servent à la fois l'intérêt public et l'intérêt privé. C'est un changement important. Les Canadiens pensent que le gouvernement assume la responsabilité ultime de leur santé et de leur sécurité et celle de la protection de l'environnement, mais ils sont disposés à faire preuve de souplesse relativement aux approches adoptées à ces fins, pour autant que l'industrie et le gouvernement rendent compte de leurs résultats. Ils auront confiance en un système qui soit équitable, ouvert, transparent et qui favorise l'imputabilité.

Les Canadiens ont peu de tolérance envers les conflits fédéraux-provinciaux et souhaitent que les divers ministères d'un même ordre de gouvernement coordonnent leurs activités. Dans une perspective internationale, ils sont généralement en faveur d'une coopération accrue, plus particulièrement par le biais d'organes internationaux multilatéraux, et ils appuient aussi la coopération bilatérale, dont celle entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la réglementation, pour autant que celles-ci donnent lieu à un renforcement des normes réglementaires ou se révèlent un moyen plus rentable d'obtenir les résultats escomptés.

Qu'est-ce que la réglementation intelligente?

La réglementation intelligente assure la protection et crée des conditions propices.

Elle suppose le recours au système réglementaire pour générer des avantages sociaux et environnementaux tout en renforçant les conditions propices à une économie concurrentielle et innovatrice qui attirera l'investissement et les travailleurs qualifiés et permettra aux Canadiens de maintenir un niveau de vie élevé. La réglementation doit demeurer aussi efficace que possible et n'être jamais plus compliquée ou coûteuse que nécessaire.

La réglementation intelligente est une réglementation davantage adaptée aux réalités.

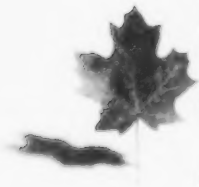
Un système réglementaire efficace doit se renouveler constamment et suivre le rythme des progrès scientifiques et technologiques et du développement des marchés mondiaux. La réglementation intelligente intervient rapidement et délibérément pour limiter ou éliminer les risques et pour favoriser l'innovation et les débouchés afin de permettre aux Canadiens de tirer parti des nouvelles connaissances. Il s'agit également de donner aux personnes ou

aux organisations touchées par la réglementation davantage de latitude en ce qui concerne la façon d'obtenir les résultats, pour autant qu'on maintienne des normes élevées et que des mesures de reddition de comptes appropriées soient en place.

La réglementation intelligente consiste à gouverner de façon coopérative dans l'intérêt public. Dans un système réglementaire moderne, la réglementation est une responsabilité partagée, c'est-à-dire que les gouvernements, les citoyens et le secteur industriel contribuent tous à rendre le système plus efficace. La réglementation intelligente tient compte des opinions des citoyens et est attentive aux besoins des entreprises et aux défis auxquels elles font face dans une économie d'envergure internationale. Elle suppose qu'on soit conscient du fait que le système réglementaire fait partie d'un système mondial complexe qui exige que les gouvernements et les ministères et organismes gouvernementaux unissent davantage leurs efforts pour atteindre des objectifs communs.

En résumé, la réglementation intelligente offre au Canada la possibilité :

- de soutenir et de permettre la réalisation des priorités sociales, environnementales et économiques canadiennes;
- d'atteindre des normes élevées en matière de protection des citoyens;
- d'appuyer la transition vers le développement durable;
- d'accroître la confiance des entreprises et du public dans le système réglementaire canadien;
- de positionner le Canada à l'échelle internationale comme un pays propice aux affaires;
- d'aider les Canadiens à tirer parti des nouvelles connaissances;
- de faire un usage plus efficace des ressources gouvernementales.



VISION ET PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Les gouvernements, les citoyens et les entreprises collaboreront à la mise en place d'un système national de réglementation qui maximise les avantages de la réglementation pour tous les Canadiens, qui leur permet de mettre à profit les nouvelles connaissances et qui favorise la participation du Canada à l'économie internationale. Cette vision comporte trois composantes :

Confiance – Le système réglementaire doit, tant au pays qu'à l'étranger, être crédible et susciter la confiance à l'endroit des produits et services, des marchés et des institutions gouvernementales.

Innovation – Le système réglementaire doit rehausser la performance des marchés et faciliter l'innovation, la compétitivité, l'esprit d'entreprise et l'investissement dans l'économie canadienne.

Protection – Le système réglementaire doit démontrer aux citoyens que l'intérêt public, par exemple en ce qui a trait à la santé et à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement, sera protégé au sein de marchés mondiaux dynamiques.

Principes :

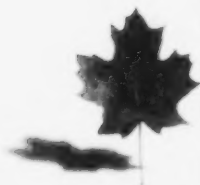
EFFICACITÉ – La réglementation doit atteindre les objectifs des politiques ayant présidé à sa mise en place et doit soutenir les priorités nationales. Elle devrait reposer principalement sur des normes et des objectifs de rendement plutôt que sur les façons d'atteindre ces objectifs, ce qui permettrait une plus grande flexibilité sans nuire à la poursuite de l'intérêt public. La réglementation devrait être appuyée sur des éléments probants et tenir compte des connaissances les plus récentes. Les mesures réglementaires doivent être régulièrement et systématiquement examinées, et supprimées ou modifiées au besoin; de nouvelles mesures doivent être créées pour tenir compte de l'évolution des préférences et des attentes des consommateurs, des progrès scientifiques et technologiques et des changements dans l'environnement commercial.

EFFICIENCE – Les exigences en matière d'analyse, les mesures et l'application réglementaires devraient être proportionnelles aux problèmes et aux risques en cause. Le gouvernement devrait concevoir et mettre en œuvre la combinaison d'outils appropriée de la manière la moins coûteuse possible en vue d'atteindre les objectifs politiques visés. On devrait prévoir des guichets uniques entre les ministères et entre les gouvernements. Il faut que les organismes de réglementation comprennent l'impact cumulatif de la réglementation et tentent d'éviter les chevauchements, les doublages, les incohérences et les conséquences non voulues.

RAPIDITÉ D'ACTION – Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.

TRANSPARENCE – L'accessibilité et la transparence du système réglementaire doivent être maximisées pour promouvoir l'apprentissage et la mise en commun de l'information, et pour renforcer la confiance du public envers la qualité de la réglementation canadienne et l'intégrité du processus, et ce aussi bien au pays qu'à l'étranger. Les objectifs des politiques devraient être clairement définis. Les organismes de réglementation doivent exposer leurs priorités, expliquer leurs décisions, montrer en quoi elles sont conformes à l'intérêt public et se soumettre à l'examen du public. L'information sur les programmes réglementaires et les exigences de conformité devrait être disponible facilement, en version imprimée aussi bien qu'électronique. Le système réglementaire devrait être davantage prévisible afin d'offrir une certaine certitude à ceux qui y sont assujettis. Il devrait faciliter la participation des citoyens et des entreprises au moyen de consultations et d'engagements actifs.

IMPUTABILITÉ ET PERFORMANCE – Les organismes de réglementation doivent rendre compte des résultats de leurs activités. Ils doivent annoncer les résultats qu'ils prévoient obtenir et rendre compte des progrès accomplis en vue de les obtenir. La performance devrait faire l'objet d'une surveillance et être mesurée. Elle devrait aussi faire l'objet de rapports publics. Les résultats devraient être utilisés pour modifier les programmes réglementaires et être systématiquement mis à la disposition du public. Il faut que les systèmes réglementaires soient équitables et cohérents. Des procédures de dépôt de plaintes et d'appel devraient aussi être mises en place et être accessibles, équitables, efficaces et bien connues du public.



PARTIE I – Stratégie réglementaire pour le XXI^e siècle

Les deux sections suivantes résument les principales recommandations contenues dans le rapport du Comité.

Coopération internationale en matière de réglementation

Le gouvernement fédéral devrait faire de la coopération internationale en matière de réglementation un volet distinct de la politique étrangère canadienne et élaborer un cadre stratégique dans lequel seraient indiqués les domaines visés en priorité par une coordination des actions fédérales et nationales. Les efforts internationaux devraient principalement et immédiatement être axés sur l'Amérique du Nord. Par ailleurs, le gouvernement ne devrait pas réduire sa collaboration avec des organismes internationaux d'élaboration de normes et avec d'autres autorités, telle l'Union européenne. Le gouvernement devrait si possible adopter des approches internationales et n'appliquer qu'au besoin des exigences réglementaires propres au Canada lorsqu'il vise l'atteinte d'une priorité nationale importante, ou lorsque des valeurs constitutionnelles ou des facteurs propres au Canada l'imposent.

Coopération fédérale-provinciale-territoriale en matière de réglementation

Le gouvernement fédéral devrait considérer comme une priorité la création d'un contexte de réglementation plus uniforme au Canada. La coopération devrait être reconnue officiellement à l'issue d'une discussion au niveau des premiers ministres. Une nouvelle entente conjointe devrait être conclue et être axée sur les priorités clés, la première étant la révision du processus d'évaluation environnementale à laquelle devraient participer les Autochtones dans les cas où leurs intérêts sont principalement en cause. Le gouvernement fédéral devrait s'assurer de la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux dès les premières étapes de l'élaboration de la position canadienne sur les questions de réglementation internationale qui les touchent.

Coordination fédérale en matière de réglementation

Pour que ses interventions en matière de réglementation soient mieux coordonnées, le Bureau du Conseil privé devrait mettre en place les mécanismes nécessaires pour étayer la discussion interministérielle et favoriser l'élaboration de positions réglementaires pangouvernementales. Parallèlement à ces mécanismes, des cadres généraux régissant la politique réglementaire devraient être établis et mis en œuvre pour orienter les organismes de réglementation et faire en sorte que les activités réglementaires soient cohérentes et intégrées. Un service de guichet unique devrait être créé dans l'objectif de faciliter l'accès des parties intéressées au gouvernement fédéral. Dans le cas de projets mettant en cause des investissements importants, le gouvernement fédéral devrait nommer des coordonnateurs ayant les pouvoirs décisionnels nécessaires pour superviser la participation des divers ministères fédéraux aux activités réglementaires.

Gestion du risque

Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de gestion du risque qui comporte le classement des risques par priorités, l'évaluation des risques ainsi que la communication et la consultation sur le risque. L'évaluation des risques devrait être fondée sur l'information scientifique examinée par les pairs la plus récente et sur l'examen de l'environnement public et de la tolérance au risque des citoyens. Les ministères devraient coordonner leurs activités d'évaluation des risques, élaborer périodiquement des profils du risque et affecter les ressources en fonction des priorités en matière de risque. Le gouvernement fédéral devrait établir des processus visant le recours à la précaution dans la prise de décisions dans des situations spécifiques. Il devrait élaborer des lignes directrices concernant la communication sur le risque.

Instruments d'action gouvernementale

Le gouvernement fédéral devrait élaborer un cadre de travail pour la conception et l'utilisation d'instruments et faire en sorte que les décisions relatives au choix des instruments soient débattues de façon appropriée tout au long du processus d'élaboration des politiques. Le gouvernement devrait intensifier ses efforts pour sensibiliser la collectivité de la réglementation aux divers instruments. Il faudrait éliminer les obstacles législatifs à la création de combinaisons d'instruments d'intervention et le recours à des règlements axés sur le rendement. De plus, le gouvernement devrait envisager d'accroître l'utilisation judicieuse d'instruments économiques et de l'écologisation de la fiscalité au Canada.

Processus réglementaire

Le gouvernement fédéral devrait accorder la priorité à l'élaboration d'une nouvelle Politique fédérale de réglementation qui s'appliquerait à des aspects plus vastes de l'intervention réglementaire, y compris les lois, et ciblerait les exigences procédurales de manière à tenir compte d'aspects tels que le degré de risque ou les effets. Il devrait instaurer des analyses axées sur les risques, des évaluations du rendement et des plans de conformité et de mise en application, et veiller à ce qu'ils soient pris en compte dès le début du processus analytique. Le gouvernement devrait concevoir des approches visant l'élaboration des règlements dans des délais plus raisonnables. Il devrait améliorer ses mécanismes de consultation, notamment le cybergouvernement, et établir de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes pour garantir l'imputabilité, des possibilités de recours et la surveillance.

Capacités gouvernementales

Le Comité est d'avis que l'engagement politique est une condition essentielle à la création et à la gestion d'un système de réglementation intelligente efficace. Le gouvernement fédéral devrait élaborer des mesures pour favoriser un changement de culture réglementaire au sein du gouvernement. Le gouvernement devrait élaborer une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation. Il devrait enfin élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et élaboration de politiques, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique, afin de stimuler l'innovation et la réflexion dans le domaine réglementaire.



PARTIE II – Secteurs et domaines de réglementation

Fabrication et approbation de produits

Le gouvernement devrait collaborer avec les parties intéressées pour dresser l'inventaire des différences en matière de réglementation, particulièrement entre le Canada et les États-Unis, et harmoniser ses exigences réglementaires avec celles de ses partenaires dans les cas où les différences ne sont pas justifiées. De plus, le Canada devrait élaborer un cadre stratégique global pour le secteur de l'automobile en vue de coordonner les rôles et les objectifs réglementaires nationaux dans ce secteur. En ce qui concerne le processus d'approbation des médicaments, le gouvernement devrait revoir son cadre de coopération internationale en matière de réglementation des produits thérapeutiques de manière à atteindre un degré de performance qui rende compte des pratiques exemplaires internationales. À court terme, le gouvernement devrait mettre en place des mesures visant à utiliser des données et des examens provenant d'autres instances, selon les besoins. À plus long terme, le gouvernement fédéral devrait mettre en place des mécanismes visant à permettre aux Canadiens de profiter le plus possible des connaissances et des capacités d'autres instances.

Biotechnologie/Sciences de la vie

Le gouvernement fédéral devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie réglementaire exhaustive en matière de biotechnologie qui prévoit la mise en place d'une approche plus cohérente à l'échelle gouvernementale, l'exercice d'un leadership stratégique et le compte rendu des progrès accomplis. Le gouvernement devrait détecter les lacunes sur le plan législatif et effectuer des examens réguliers de la législation pertinente pour s'assurer qu'elle reste appropriée. Prenant appui sur le rôle de chef de file du Canada à l'échelle mondiale dans le domaine de la réglementation de la biotechnologie alimentaire, le gouvernement devrait cerner

les domaines où le Canada aurait intérêt à jouer un rôle de premier plan. Finalement, le gouvernement fédéral devrait mettre en œuvre une nouvelle méthode visant à susciter la participation de toutes les parties intéressées sur des questions d'intérêt public relatives à la biotechnologie. Cette méthode devrait notamment comprendre l'échange de l'information sur les observations scientifiques les plus récentes et l'analyse de la gestion du risque.

Développement économique des Premières nations

Le gouvernement fédéral devrait rapidement mettre en place un environnement réglementaire efficient et mieux adapté aux réalités dans les collectivités des Premières nations. Le gouvernement devrait accélérer les efforts en cours pour moderniser le régime réglementaire s'appliquant aux collectivités des Premières nations et combler les lacunes de la réglementation qui entravent actuellement l'élaboration de projets commerciaux et industriels dans les réserves. Il devrait alléger le fardeau réglementaire et administratif auquel sont assujetties les collectivités des Premières nations et mettre en place un processus centralisé visant la coordination des activités réglementaires. De plus, le gouvernement devrait accélérer la mise en œuvre d'initiatives propres à accroître les compétences et les capacités des Premières nations en matière d'élaboration de règles et de gestion de règlements.

Processus d'évaluation environnementale

Pour faire face aux importants défis qui se posent dans ce secteur sur le plan de la coordination, le gouvernement fédéral devrait entamer des pourparlers avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de créer un processus d'évaluation environnementale intégré au Canada. Comme principale étape de cette initiative, le gouvernement devrait créer une seule agence d'évaluation environnementale qui serait responsable d'effectuer les évaluations de compétence fédérale. Une entente permettant la substitution entre les organismes de réglementation devrait être négociée lorsque sont exigés à la fois une évaluation environnementale et d'autres processus d'approbation pour un même projet. Des évaluations environnementales stratégiques devraient être menées dès le début du processus, de manière à donner à la population la possibilité de discuter de questions de développement globales. De plus, Pêches et Océans Canada devrait accélérer la mise en œuvre des améliorations prévues à son système d'habitat du poisson.

Exploration et mise en valeur des ressources pétrolières et gazières

Le gouvernement fédéral devrait prendre appui sur le Plan de coopération du gazoduc de la vallée du Mackenzie, de façon à créer un cadre de coopération réglementaire plus vaste et de longue durée entre les organismes de réglementation du Nord, assurant le respect des délais, la transparence, la prévisibilité, la clarté et la certitude. Le gouvernement devrait mettre en œuvre une approche de guichet unique pour coordonner la participation des organismes de réglementation fédéraux à la réglementation dans le Nord. Il devrait nommer un coordonnateur fédéral investi d'une autorité clairement définie de prise de décisions pour veiller à la réglementation efficiente du gazoduc de la vallée du Mackenzie. Finalement, le gouvernement fédéral devrait soutenir des initiatives de renforcement des capacités à l'intention des organismes de réglementation du Nord, y compris les collectivités autochtones. En ce qui a trait aux zones extracôtières, Pêches et Océans Canada devrait s'assurer que la réglementation en application de la *Loi sur les océans* est élaborée en collaboration avec d'autres instances et parties intéressées. Un cadre obligatoire de la politique de réglementation devrait être établi pour guider l'interaction fédérale avec l'industrie pétrolière et gazière extracôtière et les parties intéressées. Parallèlement à ces efforts, il y aurait lieu, au besoin, d'élaborer une réglementation axée sur les résultats.



PARTIE III – Passer à l'action

Le Comité reconnaît que son rapport a une vaste portée et que les recommandations qu'il propose sont ambitieuses. On a souvent indiqué, devant le Comité, que le système réglementaire ne se heurte pas à un seul problème de grande ampleur, mais qu'il est plutôt confronté à une multitude de petits problèmes qui découragent ceux qui doivent le connaître et s'y conformer. Dans un tel contexte, un changement s'impose sur les plans stratégique, organisationnel et culturel.

Une transformation de cette envergure ne peut se réaliser sans un leadership politique fort aux échelons les plus élevés. La fonction publique fédérale aura besoin d'orientations claires et de l'appui du gouvernement pour mettre ces changements en place. Le gouvernement doit être responsable de l'élaboration d'un plan d'action, et la fonction publique, de sa réalisation rapide. Il incombe aux parlementaires, aux gouvernements provinciaux et territoriaux, à l'industrie et aux entreprises, aux organisations non gouvernementales et aux citoyens intéressés de collaborer avec le gouvernement fédéral et de participer activement à la réforme du système réglementaire. Les changements proposés ne sauraient être mis en place sans une volonté d'échange, un esprit d'ouverture face aux divers points de vue et un engagement à trouver des solutions qui tiennent compte des intérêts de tous les Canadiens et de l'avenir du pays. C'est pourquoi le Comité a voulu que la coopération soit un thème clé de son rapport.

Le Comité a souvent entendu qu'un des principaux défis de la réglementation intelligente serait sa mise en œuvre soutenue et sa transposition en nouvelles pratiques ministérielles. De fait, au cours des consultations tenues par le Comité, bon nombre de personnes ont remis en cause la volonté et la capacité du gouvernement fédéral de réaliser les changements préconisés par le Comité. Les neuf mesures énoncées ci-après visent à donner le coup d'envoi à la mise en œuvre par le gouvernement de la réglementation intelligente. Elles constituent un plan d'action à court terme dont la mise en application devrait être amorcée dès maintenant et atteindre d'ici 18 mois le plus haut niveau d'achèvement possible.

1. Transition vers la réglementation intelligente – Le gouvernement devrait s'engager à ce que tous les nouveaux règlements qu'il établit soient « intelligents ». À court terme, une manière d'atteindre cet objectif consiste à demander aux ministères et aux agences d'ajouter une section aux résumés d'études d'impact de la réglementation. Cette section exposerait comment le règlement proposé s'inscrit dans une approche de réglementation intelligente. Le Bureau du Conseil privé devra à cet égard donner des orientations claires et assumer un rôle de chef de file. À plus long terme, il faudrait renforcer la manière dont le BCP exerce son mandat de remise en question. Le BCP devrait diriger et gérer un programme fédéral de réglementation qui permette l'établissement efficace des priorités et soutienne les ministères dans la mise en œuvre de la réglementation intelligente.

2. Élaboration d'une politique de réglementation pour le XXI^e siècle – Le gouvernement devrait élaborer, d'ici septembre 2005, une nouvelle politique de réglementation fédérale qui donne forme à la vision, aux principes et aux orientations proposés par le Comité.

3. Élaboration d'une stratégie d'apprentissage destinée aux responsables de la réglementation – L'une des premières étapes indispensables pour l'accomplissement d'un « changement de culture » réglementaire est la mise en place d'une stratégie d'apprentissage des principes de la réglementation intelligente destinée aux responsables de la réglementation. Une telle stratégie comporterait notamment la mise en commun des pratiques exemplaires, une mobilité interministérielle, des cours d'initiation et un processus visant à diffuser les connaissances parmi les ministères et agences du gouvernement.

4. Création d'équipes d'intervention multipartites – En se fondant sur le principe de la coopération et sur la recommandation de revoir le bassin de réglementation, des équipes multipartites pour des secteurs de l'industrie devraient être créées pour aider à mener à bien les processus de réforme réglementaire. En plus de représentants des ministères fédéraux concernés, ces équipes compteraient des représentants de l'industrie, des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'organisations autochtones, d'organisations non gouvernementales, des scientifiques canadiens d'universités ou de centres d'excellence et d'autres personnes au besoin. Elles auraient comme objectif de faire des recommandations visant à assurer que la réglementation qui touche un secteur donné est « intelligente ». Les équipes multipartites disposeraient de six mois pour effectuer les tâches suivantes :

- déterminer les questions de réglementation qui peuvent, et qui doivent, être abordées sans délai;
- cerner les questions dont la portée est plus large, et pour lesquelles la contribution d'autres ministères et parties intéressées sera nécessaire (p. ex. *Loi sur la concurrence* et questions de propriété intellectuelle);
- élaborer des plans de travail en ce qui concerne les questions plus complexes et de longue durée.

Les équipes multipartites relèveraient d'un ministre désigné. Au départ, d'ici décembre 2004, trois équipes multipartites devraient être créées et, d'ici la fin de 2007, suffisamment d'équipes pour toucher tous les secteurs de l'économie canadienne.

5. Simplification du processus d'évaluation environnementale – Le ministre de l'Environnement devrait entamer immédiatement des discussions avec les provinces et les territoires pour étudier la possibilité de créer un processus national en matière d'évaluation environnementale. Le ministre devrait avoir complété l'examen de la situation d'ici juin 2005. Si les gouvernements provinciaux et territoriaux n'étaient pas intéressés par une telle approche ou si le dossier évoluait trop lentement, le gouvernement fédéral devrait créer une agence fédérale d'évaluation environnementale et mettre en place d'autres mesures visant à améliorer le processus d'évaluation environnementale.

6. Amélioration de la coopération fédérale-provinciale-territoriale – Régler les problèmes de coordination entre les différents ordres de gouvernement constitue une étape essentielle de l'élaboration d'approches réglementaires plus cohérentes. La coopération aux fins de l'élaboration d'une réglementation intelligente devrait faire partie de l'ordre du jour d'une prochaine rencontre des premiers ministres au cours de laquelle la question des évaluations environnementales devrait être discutée en priorité.

7. Correction des lacunes réglementaires qui touchent les collectivités des Premières nations – Le gouvernement devrait rapidement combler les lacunes réglementaires (p. ex. en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et d'exécution) qui entravent l'élaboration de projets commerciaux et industriels et d'autres activités économiques sur les réserves. Le gouvernement devrait s'engager à fournir aux collectivités des Premières nations le cadre réglementaire qui leur permettra de lancer des projets de développement économique d'ici les 12 prochains mois.

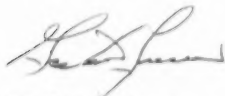
8. Réduction des petites différences entre les règlements du Canada et des États-Unis –

Le Comité a souligné l'importance de se pencher sur la multitude de petites différences entre les règlements canadiens et les règlements américains. Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures immédiates à cet effet. Un ministre désigné devrait inviter les parties concernées à signaler, d'ici la fin de décembre 2004, les différences dont l'élimination n'entraverait pas les objectifs sociaux et environnementaux du Canada. Chacune de ces différences devrait être examinée à la lumière de l'ensemble des critères relatifs aux exigences canadiennes spécifiques proposés par le Comité. D'ici juin 2005, des recommandations devraient être transmises aux ministres concernés, qui devraient prendre sur-le-champ les mesures nécessaires pour y donner suite.

9. Amélioration de l'accès au gouvernement fédéral – Le gouvernement fédéral devrait établir des mécanismes, au cours des six prochains mois, afin de donner aux parties intéressées et aux citoyens l'occasion de remettre en question le rendement du processus réglementaire et les décisions prises. Ces mécanismes pourraient comprendre la médiation, l'enquête, la tenue d'audiences publiques et la formulation de recommandations.

COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Nous, les membres du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, sommes heureux de déposer le rapport, *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, et sommes confiants que la réalisation de sa vision profitera aux Canadiens dans le XXI^e siècle.



M. Gaëtan Lussier, président



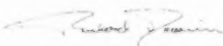
M^{me} Rita Burak



M. Bernd S. Christmas



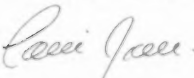
Dr Robert B. Church



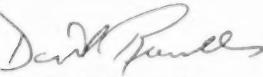
M. Richard Drouin



M. Scott H. Jacobs



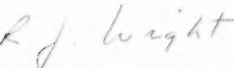
M^{me} Louise Rozon



M. David Runnalls



M. Raymond I. Woods



M. Robert J. Wright, C.M., c.r.

